

难民和非安全移民海上 管控前置的法律困境与对策*

陈敬根 刘刊斌

【内容提要】 随着很多难民和非安全移民选择经海路入境，海难事件增多。基于海上管控在难民与非安全移民治理中的独立性和特有价值，海上管控前置成为一些国家和地区的首选对策。但是，难民和非安全移民海上管控前置存在制度供给缺口。海事公约因其关切对象而在整体适用上较为有限，“无效果无报酬”原则因不适用于单纯的人命救助而易催生道德风险，基于主权的单边海事行动因“平等者之间无管辖权”原则而易导致海上管控法律制度冲突，海上犯罪预防机制因缺少针对性和实操性而无法达到有效打击的目的。因此，应进一步完善难民和非安全移民海上管控法律规制，通过“默示修正程序”加快出台专项海事法律规范，通过确立人命的客体属性、报酬的优先受偿和特别补偿制度等途径完善海难救助制度，创建信息交流共享机制，创新区域性制度安排。

【关键词】 难民 非安全移民 海上管控前置 海上救助 区域性制度安排

【作者简介】 陈敬根，上海大学法学院副教授；刘刊斌，上海大学法学院硕士研究生

【中图分类号】 D523.8

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)05-0081-21

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201705005

* 本文系国家社科基金一般项目“海上防空识别区理论与实践的法律研究”（14BFX128）的阶段成果。

随着陆地边境的封锁和难民申请的限缩，经海路入境成为目前难民和非安全移民^①选择的主要途径。目前，中国学者的相关研究更关注难民和非安全移民的国际影响及发展趋势、国际法律保护制度的完善、中国履行相关国际条约规定的难民保护与安置等国际法义务以及难民和非安全移民对中国实施“一带一路”倡议的影响与对策问题。对于如何从贯彻落实“总体国家安全观”和稳步推进“海洋强国”战略的角度出发，主导国际海上安全规则制定权，创新海上难民与非安全移民国际规制体系，应对可能来自海上的难民和非安全移民的对策等问题，中国学者尚未展开全面而系统的研究。海上难民与非安全移民问题已突破欧洲，向全球扩散；而随着经济社会等各项事业蓬勃发展，中国日益成为海上难民与非安全移民的入境国。因此，构建和实施符合国际法和人道主义的规制体系，对难民与非安全移民实施合法的海上管控前置^②，积极实施海上人命救助，并引领相关国际海上安全制度建设，已然成为中国当前和未来一段时期一项紧迫而重大的理论和现实任务。

一、海上管控前置：应对难民和非安全移民 经海路入境的较优选择

难民和非安全移民入境的管控措施包括政治、外交、法律、经济等方面。随着从法律方面推进全球难民和非安全移民的治理，以及法律相对于其他管控措施所具有的明确性、规范性、可预见性等优势特征，法律管控措施逐渐

^① 目前，《关于难民地位的公约》等国际公约对难民作出了明确界定，但“学界对移民的界定尚无客观标准，一切取决于国家政策”。从法律角度讲，难民是非常具体的，移民则相对宽泛。界定“非安全移民”可以从两个角度来进行，一是从移徙者的身份视角来看，是指除难民之外的非法移民、寻求避难者等，甚至包括从事偷渡或人口贩运的犯罪分子、恐怖分子；二是从移徙行为本身的视角来看，是指采用非法手段、通过非法途径达到移徙目的的活动，同时也包括移徙过程中的较高风险的行为。参见《国际海事组织秘书长在法律委员会第102届会议（LEG 102）开幕式上的讲话》，《国际海事公约研究》2015年第3期，第3-4页。本文关于“非安全移民”的讨论采取第一种解释。

^② “管控前置”是指边境控制措施的实施从本国领土延伸至本国领土之外的区域，体现了从传统的以“领土”为基础的边境控制制度向以“控制”功能为基础的边境控制制度的转变。参见 Seline Trevisanut, “The Principle of Non-Refoulement and the De-Territorialization of Border Control at Sea,” *Leiden Journal of International Law*, Vol. 27, No. 3, 2014, p. 662.

成为一种国际社会普遍认同的模式。基于难民和非安全移民经海路入境的高风险性以及《联合国海洋法公约》确立的海域制度和赋予沿海国的海疆安全管控权责，海上管控前置已然成为各沿海国广泛采取的应对之策。

（一）难民和非安全移民经海路入境的高风险性

根据联合国难民署（UNHCR）的统计，经“地中海航线”进入欧洲的难民和非安全移民的数量自2014年起开始大幅增长，2014年超过21.6万，2015年超过100万，^①2016年高达36.3万。^②2017年1月到7月初的数量已超过10万。^③从全球范围来看，难民和非安全移民经海路入境的航线主要有四条：一是“地中海航线”，包括三条支路，即从北非的摩洛哥进入西班牙的“西线”，从突尼斯、利比亚和埃及前往意大利的“中线”和从土耳其渡海前往希腊的“东线”；二是“非洲之角航线”，即从埃塞俄比亚和索马里越过亚丁湾和红海进入也门和沙特阿拉伯的航线；三是“东南亚航线”，即从孟加拉国或缅甸经东南亚海域进入泰国或马来西亚的航线；四是“加勒比海航线”，即越过加勒比海的入境航线。^④

与此同时，难民和非安全移民经海路入境出现诸多海难事件。据联合国难民署统计，仅在地中海丧生或失踪的人数就从2012年的500人增至2016年的5000余人，增长了10倍（表1）。2015年，每269人经海路到达欧洲，就有1人丧生；2016年，这一比例上升到每88人就有1人丧生；“地中海航线”中的“利比亚—意大利航线”的死亡率更高，每47人就有1人丧生。^⑤根据2017年1月至7月初的数据统计，“地中海航线”的死亡比例已达到每44人就有1人丧生，是2016年的2倍。2015年，在希腊和土耳其海岸附近发生了将近600起难民和非安全移民沉船溺水事故，相当于整

^① 《2015年抵欧难民破百万》，《大河报》2015年12月24日，第A15版。

^② 《2016年葬身地中海的难民和非正常移民人数创新高》，新华网，2017年8月3日，http://news.xinhuanet.com/world/2017-01/07/c_1120264074.htm。

^③ 《联合国：2017年逾10万移民穿越地中海抵欧》，环球网，2017年8月3日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-07/10937250.html>。

^④ 陈君怡：《联合国难民署发布2014全球海上偷渡数据》，《中国海洋报》2014年12月16日，第4版。

^⑤ 《横渡地中海死亡数字大增，2016年是死亡人数最多的年份》，联合国难民署网站，2017年5月17日，<http://www.unhcr.org/hk/8785-mediterranean-death-toll-soars-2016-is-deadliest-year-yet.html>。

个地中海地区 2013 年发生的所有海上遇难事故的总和。^①

表 1 2012—2016 年经地中海进入欧洲的难民丧生或失踪人数

年份	经地中海进入欧洲的难民人数	在地中海丧生或失踪的人数
2012 年	22 439	500
2013 年	59 421	600
2014 年	216 054	3 279
2015 年	1 015 078	3 735
2016 年	36.3 万	5 079
2017 年 1—7 月	超过 10 万	2 247

资料来源：作者根据相关文献整理而成。

难民和非安全移民经海路入境的高风险性，在客观上促使国际社会将风险管控的视角由陆上转移至海上，通过海上规制手段减少或避免伤亡事件的发生。尽管海上规制并不是解决难民和非安全移民问题的根本路径，但其具有相对独立性，既不同于对已入境的难民和非安全移民的安置，也不同于难民和非安全移民启程国所采取的管控措施，而是基于国际人道主义、人权保障和维护国际海上秩序的考虑，对难民与非安全移民在海上航程阶段所采取的海上救助、海上犯罪惩治、国际合作等措施，因此，其构成海上难民和非安全移民“全链条管控”不可或缺的一部分。另外，难民与非安全移民的海上规制涉及航行安全、人命救助、海事信息平台构建等诸多专业性、技术性问题，也涉及《国际海上人命安全公约》《1972 年国际海上避碰规则公约》《1979 年国际海上搜寻救助公约》等的适用问题，非其他国际公约或治理手段所能涵盖或替代。2015 年 6 月，国际海事组织（IMO）、国际移民组织（IOM）等共同承诺，进一步强化有关海上人命安全、搜救与便利海上交通的相关法律文件的规定，采取诸如建立所需的技术或咨询机构、合作建立机构间信息平台等行动，以有效应对海上难民和非安全移民的发展态势。^② 因

^① 何农：《2015 年全世界流离失所人数创纪录》，《光明日报》2016 年 1 月 7 日，第 12 版。

^② 张艺严、韩佳霖：《IMO 与 IOM 秘书长表态就不安全海上移民采取行动》，《中国海事》2015 年第 8 期，第 60 页。

此,基于人道主义和海上安全秩序等考虑,健全相关国际法律制度,以“一种合乎法律、符合人道主义标准以及可持续的方式”^①治理海上难民和非安全移民问题,无疑是目前国际社会所面临的一项重要议题。

(二) 海上管控前置的国际法依据

国际社会和沿海各国针对经海路入境的难民和非安全移民所存在的高风险性纷纷采取海上规制手段,同时将其前置于领海以外的海域。这种做法虽然存在诸多主观诉求,如最大程度减少难民和非安全移民经海路入境的数量,或者避免海上风险过度蔓延至陆域而引发一系列连锁反应等,但从《关于难民地位的公约》《联合国海洋法公约》《国际海上人命安全公约》等角度看,海上管控前置符合国际法确立的原则与制度,由此成为沿海各国广泛采取的一种法律措施。

第一,“难民不得推回原则”。“难民不得推回原则”是指任何国家不得以任何方式将难民推送至其生命或者自由可能受到威胁的领土边界,包括禁止引渡难民,不得将其推送至生命或者自由可能受到威胁的领土边界,禁止在边界拒绝难民入境,禁止将难民驱逐出境,等等。这一原则是相关国际难民公约确立的基本原则之一,签署相关公约的国家须遵守这一原则。作为国际社会应对难民问题过程中一项重要的习惯法原则,“难民不得推回原则”被各个国际组织和国家的法律文件和实践所肯定,是接收国对难民实施救助和保护的核心和基石。^②

“难民不得推回原则”涵摄接收国的权利与义务的统一性,即接收国承担接收难民的义务,同时必然拥有对难民采取识别、管控等权利,包括权利行使的地域与范围。为缓解难民大量入境对本国经济社会带来的压力,在遵

^① 《国际海事组织召开高级别会议讨论海上不安全混合移徙问题》,联合国新闻网,2017年8月3日, <http://www.un.org/chinese/News/story.asp?NewsID=23560>。

^② 作为一项习惯法规范,“不得推回原则”成为国际社会处理难民事务的一项基本原则,并加以适用。目前世界上共有140多个国家加入了1951年的《关于难民地位的公约》或1967年的《关于难民地位的议定书》,《关于难民地位的公约》对“不得推回原则”不允许作出保留,意味着各国均不得拒绝该条款并将该条款付诸实践。1967年的《领土庇护宣言》、1984年的《联合国反酷刑公约》及《卡特赫那宣言》、1992年的《保护所有人免于强迫失踪宣言》等一系列文件均申明不得将难民推回至对其有危险的境地。同时,许多国家在国内法中对该原则也予以规定,如澳大利亚《1992年外国人法》、德国《1951年外国人法》等。

循“难民不得推回原则”的国际法要求下，沿海各国对经海路入境的难民不得不采取更加积极的预防措施，其中最为重要的是前置难民的管控区域，即将管控难民的区域由海岸或领海推及领海以外的海域，包括毗连区、专属经济区甚至公海。这实质上是“难民不得推回原则”赋予沿海国行使相应的管控权利在地域和范围上的体现，具备合法性。但是，海上管控前置并不存在法律上明确限定的海域及其范围，这为一些沿海国借此扩大海洋管辖权或树立海上管控壁垒提供了依据，易导致海上管辖权冲突和漠视海上人命安全的现象。尽管由“难民不得推回原则”延伸出来的海上管控前置措施存在一定不足，但对沿海各国来说，海上管控前置仍不失为一种提前介入海上难民管控的有效措施。

第二，海难救助义务。海难救助又被称为海上救助，是指对遭遇海难的船舶和货物等的全部或部分，由外来力量对其进行救助的行为，并且不论该救助行为发生在何种水域。^① 相关国际公约和几乎所有船旗国法均规定了海难救助义务。前者如《1910年统一海难援助和救助某些法律规定公约》第11条、《1989年国际救助公约》第10条、《联合国海洋法公约》（UNCLOS）第98条、《国际海上人命安全公约》（SOLAS）第10条以及《1979年国际海上搜寻救助公约》（SAR）第3章等规定，救助人命和遇险船舶是船长和沿海国的义务。后者如《美国法典》（U.S.C.）第46章第2304条、中国《海商法》第174条等规定，救助人命是船长在海上不可避免的义务。特别是后者的一些船旗国法规定，若违反此义务，有可能导致刑事责任，如《美国法典》第2407条的规定，船长回避救助人命最高可判两年徒刑，俄罗斯《刑法》也将船长见死不救的行为规定为犯罪。

综上所述，船舶承担海上难民与非安全移民的救助义务构成一项国际强行法规定。其中，承担救助的船舶不仅包括商船，还包括军舰；承担救助的内容是在获得遇难船舶求救信号时，接收求救信号的船舶必须予以回应和提供可能帮助，但以救助对象在实施救助船舶的海域附近为限；不实施救助的船舶，则构成国际不法行为，需要承担一定的法律责任，其中国际公约一般

^① 司玉琢、吴煦：《雇佣救助的法律属性及法律适用》，《中国海商法研究》2016年第3期，第5页。

规定缔约国须将该不法行为确定为违法或犯罪，并施加不低于国内法规定的同类或相似违法或犯罪行为所应承担的法律责任。

应当说，正是国际公约或国内法规定了施援海难救助构成船舶所有人、船舶经营人甚至船旗国须遵循的一项强行法规范，难民和非安全移民获得海上救助的权利得到了一定程度的法律保证。据统计，仅在2014年，超过700艘商船为救助人命而改变了航线。启动于2013年10月的“地中海行动”(Mare Nostrum)在2014年10月结束时已经在地中海区域营救了15万难民，其中包括1.8万名青少年。2016年8月29日，意大利海巡队单日执行了40次救援行动，在地中海利比亚海岸共营救6500名难民。^①

第三，海事安全保障责任。与安全包括传统安全和非传统安全两类相对应，海事安全也分为传统海事安全和非传统海事安全。传统海事安全体现出军事控制性和军事实力较量的特点，具体表现为避免本国沿海秩序遭受外来军事力量的侵扰，避免海上重要运输通道遭受军事封锁，避免本国被剥夺或削弱海上运输主导权，避免本国旗船及船载货物在海上被他国军事征收或征用等。非传统海事安全则是指传统海事安全以外的内容，具体表现为避免受到海啸、地震、巨浪等来自自然灾害的影响，避免海盗、海上恐怖主义活动等来自非军事力量的侵袭，避免违法排放船舶压载水、各种原因导致的船舶溢油、船源“黑水”与“灰水”的违法排放等船源海洋环境污染。^②

海上难民和非安全移民带来的是非传统海事安全风险。这主要体现在以下几个方面：一是大量难民和非安全移民乘坐不安全或不符合规定的危险超载船舶或水上装置，或者缺乏或没有合格海员驾驶载运难民和非安全移民的船舶，构成不安全海上航行行为。二是大规模海上搜救活动给沿海国搜救服务能力带来难以承受的负担，海岸警卫队、海军和救助的基础设施作为一个整体都已达到极限；大规模海上搜救活动也给商船带来难以承受的负担，毕竟为救助人命而改变预定航线，会对航运业、贸易、经济和全球供应链带来

^① 《难民安置难 欧洲隐现人道危机》，财经网，2016年9月9日，<http://magazine.caijing.com.cn/20160909/4174777.shtml>。

^② 张晏瑜：《平时时期的海洋军事利用与海战法的最新发展》，《东方法学》2014年第4期，第67-74页。

较为明显的损害，也给船员安全带来不可预知的风险。三是载运难民和非安全移民的船舶实施弃船行为，给附近海域船舶的安全和海洋环境带来威胁，破坏国际海上安全法规的履约体系。例如，2014年12月“蓝天M”（*Blue Sky M.*）号货船和“艾萨丁”（*Ezadeen*）号货船弃船事件。^①

从1912年“泰坦尼克”（*Titanic*）号海难事件催生的《国际海上人命安全公约》到2017年开始实施的《极地水域船舶航行国际准则》（简称《极地航行规则》），^②经过百余年的发展，国际社会已经构建了基本覆盖全球海域的海事安全保障法律体系，形成了基于国家管辖权的海事安全法律、基于区域性安排的海事安全法律和基于条约治理的海事安全法律“三元并存”的模式。其中，基于国家管辖权的海事安全法律包括船旗国属人管辖权的海事安全法律，沿岸国和港口国属地管辖权的海事安全法律，^③其法律依据除了《联合国海洋法公约》外，主要是船旗国、沿岸国和港口国的国内法；^④其规制形式主要包括对船东、船舶承租人或经营人等相关责任主体采取滞留、罚款等强制或处罚措施。^⑤基于区域性安排的海事安全法律是特定海域的国家所构建的通过对进入该特定海域的所有船舶实施特定检查后限制或禁止不符合相关标准的船舶驶入或驶离的制度。由于此制度实现了在特定海域内的监督内容统一、标准要求一致，故在相当程度上避免了以往经常出现的低标准船舶通过选择性停泊以逃避较为严格的海事监管的情形，有力地保障了该特定海域的船舶运营安全和海事监管秩序。^⑥截至目前，全球已建立了拉丁美洲监督备忘录组织、亚太地区港口国监督备忘录组织（简称“东京备忘录组织”）、地中海区域监督备忘录组织、加勒比海地区监督备忘录组织、

^① 《国际海事组织秘书长在法律委员会第102届会议（LEG102）开幕式上的讲话》，《国际海事公约研究》2015年第2期，第2页。

^② 周超：《〈极地航行规则〉正式生效 国际极地环境保护有规可依》，《中国海洋报》2017年1月13日，第A4版。

^③ 杨猛宗、刘万啸：《依法治国背景下南海争端解决的国际司法途径探究》，《政法论丛》2015年第2期，第103-110页。

^④ [斯里兰卡]弗朗西斯·兰萨卡拉：《防止海岸环境污染：以海洋法公约、民事责任公约体系和救助公约为视角》，《中国海商法研究》2016年第1期，第83-91页。

^⑤ Debra Doby, “Whale Wars: How to End the Violence on the High Seas,” *Journal of Maritime Law and Commerce*, Vol. 44, No. 2, 2013, pp. 135-168.

^⑥ Arthru Alan Severance, “The Duty to Render Assistance in the Satellite Age,” *California Western International Law Journal*, Vol. 36, No. 1, 2006, pp. 377-400.

中西非备忘录组织、印度洋备忘录组织、利雅得备忘录组织、黑海地区备忘录组织和巴黎备忘录组织等9个区域性海事制度安排。^① 基于条约治理的海事安全法律主要包括以《国际海上人命安全公约》为核心建立的海上航行安全制度，以《1973年国际防止船舶造成污染公约》（MARPOL）为核心建立的海上防污染制度，以《1978年海员培训、发证和值班标准国际公约》（STCW）为核心建立的海员培训与管理制度。^② 这些制度通过国际海事组织履约审核机制的建立与强化，已达到体系化、全海域覆盖的目标，并构成各国从船舶的设计与建造到航行安全、海难救助等所涉海事管理机构所必须遵循的规范性文件，在海事安全保障领域发挥着关键性作用。

海事安全法律“三元并存”的架构，成为沿海国承担保障海事安全义务的法律渊源和基本遵循。基于海上难民和非安全移民对海上安全带来的影响，相关沿海国切实担负海事安全保障，既是维护本国国家权益的要求，也是履行国际义务的体现。

二、难民和非安全移民海上管控前置的法律困境

通过海上管控前置，强化对海上难民和非安全移民的治理，已成为国际社会和相关沿海国首选的应对之策，但其也面临着一些法律困境。

（一）海事公约整体适用较为有限

对于非传统海事安全，通常采取平时法律调整方法，^③ 规范由海事公约或文件构成，主要由三类规范组成。一是涉及海上安全的公约，包括《国际海上人命安全公约》《1979年国际海上搜寻救助公约》《1978年海员培训、发证和值班标准国际公约》《1972年国际海上避碰规则公约》等；二是涉

^① 杨显滨：《国际海事安全法律的冲突协调与制度完善》，《政治与法律》2017年第6期，第99-107页。

^② 司玉琢、李天生：《中国海法典编纂论纲》，《中国海商法研究》2015年第3期，第3-15页。

^③ 海事安全由传统海事安全和非传统海事安全构成。两种不同的海事安全，其法律调整方法、规范构成等截然不同，不可混用。对于传统海事安全，通常采用战时法律调整方法，规范由海上武装冲突法律或文件构成，如1856年《巴黎海战宣言》、1949年《日内瓦第二公约》以及1994年《圣雷莫国际海上武装冲突法手册》等。

及防止海洋污染的公约，包括《1973年国际防止船舶造成污染公约》《1990年国际油污防备、反应和合作公约》《2001年国际控制船舶有害防污底系统公约》《2004年国际船舶压载水和沉积物控制与管理公约》《2007年内罗毕国际船舶残骸清除公约》《2009年香港国际安全与无害环境拆船公约》等；三是专门规制海盗、海上恐怖主义活动的规范，包括《尼翁协定》《关于打击亚洲海盗活动和武装抢劫船只行为的地区合作协定》（2004年）《制止危及海上航行安全非法行为公约》及其议定书等国际条约以及《海上犯罪行为国家立法准则草案》（2007年）《关于海盗和海上暴力行为的示范国内法》（2001年）等示范法。

尽管海上难民和非安全移民构成非传统海事安全风险之一，上述海事公约或文件可以成为规制海上难民和非安全移民的依据，但一般意义上的海事安全关切的是船舶航行安全和船源海洋污染，^①这除了从上述公约构成的体系得以印证外，还可以从各国的海事管理机构及其职责得到印证。譬如，作为欧盟的海事管理机构，欧洲海事安全署负责减少海上事故的风险，防治船舶污染海洋环境及海上船只和人命的损失，协助执行相关的欧盟法规。^②

海上难民和非安全移民的发展态势，使其成为当前海上管控的主要内容。纵览国际海事公约的调整内容和适用范围，国际海事公约对海上难民和非安全移民的整体适用性较弱，或者说从国际海事公约的诞生和发展来看，海上难民和非安全移民并非其所直接调整的内容。在国际社会尤其是国际海事领域大力提倡将国际海事公约适用于海上难民和非安全移民的情形下，如

^① IMO 是专司海事问题的联合国专门机构，其成立之时的宗旨是“航行更安全、海洋更清洁”，即海上航行安全和防止船舶造成海洋污染。尽管现在 IMO 的追求目标转变为“清洁海洋上安全、保安和高效的航运”，即将“保安”与“航行安全”“防污染”并列，同时增加新的追求目标，即“高效的航运”，但其目标的实质内容并没有改变，即限定在“航行安全”和“防污染”两个方面。从各国海事主管机构的职责来看，“航行安全”和“防污染”也是其核心内容。例如，根据法律、法规的授权，中华人民共和国海事局负责行使国家水上安全监督和防止船舶污染、船舶及海上设施检验、航海保障管理和行政执法，并履行交通运输部安全生产等管理职能。又如，根据美国 2002 年《国土安全法》的规定，美国海岸警卫队肩负六项职责，即搜救、海洋安全、航行帮助、破冰、海洋生物资源保护、海洋环境保护。参见李志文、马晓路：《欧美国国家海事立法对我国海事立法的启示》，《中国航海》2014 年第 2 期，第 86-87 页。

^② EMSA Staff by Nationality 2015, EMSA, March 17, 2017, <http://www.emsa.europa.eu/about.html>.

何进一步完善相关法律规定,以更好应对海上难民和非安全移民所带来的不安全、不受监管和非法的海上运输,成为当前国际海事公约必须应对的挑战。

(二) “无效果无报酬” 海难救助原则无法适用

为鼓励救助遭遇海难的船舶,相关公约规定救助人可以从被救助货物所有人处获得报酬,但其构成要件之一是此种救助须有效果,即海上救助取得全部或部分救助效果时,救助人有权获得相应的报酬支付。这一原则被称作“无效果无报酬”(No Cure No Pay)原则。^① 海上救助相关判例裁定应对实施海难救助的船舶给予相应报酬,目的在于借助奖励其在海上巨大风险下付出的努力以保障海事安全。^② 但是对于海上难民和非安全移民的救助,“无效果无报酬”原则却很难适用,从而在一定程度上影响相关救助的有效开展。

第一,尽管目前海上救助公约扩大了救助范围,如从《1910年统一海难援助和救助某些法律规定的公约》第1条规定的“处于危险中的海船、船上财物和客货运费”发展到《1989年国际救助公约》第1条规定的“任何船只、艇筏或任何能够航行的构造物”“非永久性和非有意地依附于岸线的任何财产”和“海洋环境”,但人命始终不能成为海上救助的客体,因为无法以价格来衡量人命。^③ 在“埃姆布勒姆”案(Emblem Case)^④中,法院就拒绝了人命救助单独的报酬请求权。海上难民和非安全移民的救助基本属于单纯的人命救助,从而使“无效果无报酬”原则无法适用,该原则所衍生的积极法律效果更无从体现。

第二,“无效果无报酬”原则无法适用于海上难民和非安全移民的救助可能催生道德风险。在海上救助义务构成一项国际强制法规范的前提下,由国家机关主导控制的救助可以通过行政经费列支而不涉及救助报酬的支付,但运输海上难民和非安全移民的船舶大多为非营运船舶,甚至是无法识别所有人或经营人的船舶。商业船舶实施海难救助,既不可能获得类似财政经费

^① Ross. A. Albert, “Restitutory Recovery for Rescuers of Human Life,” *California Law Review*, Vol. 74, No. 1, 1986, p. 85.

^② Steven F. Friedell, “The Future of Maritime Law in the Federal Courts: A Faculty Colloquium: Salvage,” *Journal of Maritime Law & Commerce*, Vol. 31, No. 2, 2000, pp. 311-316.

^③ The Plymouth Rock: S.D.N.Y., Vol. 9, 1881, p. 418.

^④ The Emblem: F. Cas. D. Me., Vol. 8, 1840, p. 641.

的资助，也不可能从载运难民和非安全移民的船舶所有人或经营人获得报酬，从而使救助的实施依赖于人性和价值选择。^① 此种情形极易引发道德风险，即可以施救的船舶，或为了避免因救助发生的绕航所产生的费用，或预判不可能获得相应报酬而不予以施救。

第三，人命救助无法得到优先受偿。目前，相关法律对财产救助的优先受偿规定较为完备，如《1989年国际救助公约》第22条规定，有管辖权的法院或仲裁庭可根据案情先行支付公正合理的金额以及适当的担保。中国《海商法》第22条为保护救助入利益，针对救助报酬费用的给付，也规定救助费用享有船舶优先权。然而关于人命救助优先受偿却较少有规定。^② 尽管国际公约或国内法规定船舶在救助时发生的绕航不属违约，规定承运人救助行为不承担违约责任，但该些规定仅仅能够避免承运人的违约责任，而无法覆盖实施人命救助时所产生的偏航等其他费用。^③ 在此情况下，人命救助的优先受偿更无从谈起，这显然无益于海上人命的施救。

（三）单边海事管控存在法律冲突

一国采取单边主义，基于国际法所赋予的国家的主权、主权性权利和管辖权，即一国可依法创制本国的海事安全风险管控制度，并可依据“平等者之间无管辖权”原则排除他国的干涉。基于国家主权对内效力的最高性和对外效力的独立性，地中海沿线欧盟沿海国、安达曼海沿线东南亚沿海国为管控经海路入境的难民和非安全移民，在单边海事制度创设与实施方面采取了更为严厉的手段，如要求驶往（入）本国海域的船舶提供船籍、船员构成、航程航速、船舶停靠港口等基本信息。一些国家或地区则采取更为严厉的海事管控措施。例如，欧盟成员国2015年9月批准采取拦截难民船、充公或销毁非法载运人口的船只等军事行动，甚至在难民船尚未起航前就予以制止。^④ 此种单边行动虽提高了海上安全管控和预警能力，但因其是否符合《联

^① Grisby v. Coastal Marine Servo of Texas: Inc. 412 F., Vol. 2, 1969, p. 1021.

^② 傅廷中：《雇佣救助合同的性质及其法律适用》，《中国海商法研究》2016年第3期，第14页。

^③ 参见《中华人民共和国海商法》第49条和第51条第（7）项规定。

^④ 欧威：《欧盟各国批准在公海拦截难民船》，《中国海洋报》2015年9月22日，第A4版。

联合国海洋法公约》和国际人道法以及能否获得联合国安理会授权和相关国家认可尚存疑义，且这一单边管控措施在事实上导致国家之间在海上安全风险管控方面的法律冲突，不利于确立一致的全球海上安全治理规则与标准。^①

单边海事管控也可能被适用于区域性制度安排。区域性制度安排虽然实现了监督内容和监督要求一致以及监督效果相同等同一性，避免了低标准船舶途经或停泊所带来的海上安全风险，^②但目前 9 个区域性制度安排的适用范围仅限于各自划定的海域，在所有的区域性制度安排不能覆盖全球海域的情况下，其结果是各区域性制度安排的“划海而治”和“分而治之”。^③特别是各区域性制度安排彼此并未实现监督内容、监督要求和监督程序的一致性，不同的区域性制度安排之间产生冲突就不可避免。例如，作为全球最具影响力的两个区域性制度安排，巴黎备忘录组织（Paris MoU）和东京备忘录组织（Tokyo MoU）在船舶检查率计算方法、确定风险船舶的参数标准等方面存在一定差异，这种差异在具体适用途径或停靠两个备忘录组织所覆盖海域的同一船舶时便演变成两个区域性制度安排的冲突。^④考虑到在客观上不可能对所有船舶进行检查，因此巴黎和东京备忘录组织均规定了船舶检查率，但两者计算方法并不相同。前者采用的是“区域整体+单个国家算法”，后者采用的则是“区域整体算法”。^⑤前者先确定对进入该区域的船舶实施检查的整体数量，然后再确定每一个成员国对进入本国港口的船舶实施检查的比例；后者只是确定了对进入该区域的船舶实施检查的比例，对每一个成员国对进入本国港口的船舶实施检查的比例或数量并没有明确规定。另外，巴黎和东京备忘录组织虽然在确定风险船舶的参数标准方面总体一致，但在船旗国绩效、过去 36 个月的缺陷数和滞留次数、高风险船舶标准等 4

^① 陈敬根：《论海上防空识别区划设的合法性》，《政法论丛》2015 年第 6 期，第 112 页。

^② Arthu Alan Severance, “The Duty to Render Assistance in the Satellite Age,” *California Western International Law Journal*, Vol. 36, No. 1, 2006, pp. 379-382.

^③ Felicity Attard, “IMO’s Contribution to International Law Regulating Maritime Security,” *Journal of Maritime Law & Commerce*, Vol. 45, No. 10, 2014, pp. 482-493.

^④ 钱媛媛：《21 世纪海上丝绸之路背景下亚太地区港口国监控的区域协调问题研究》，《中国海商法研究》2016 年第 2 期，第 109 页。

^⑤ *Paris Memorandum of Understanding on Port State Control*, Section 1.3 and Annex 11, and *Memorandum of Understanding on Port State Control in the Asia-Pacific Region*, Section 1.4.

个参数标准上存在差异。^① 俄罗斯和加拿大均为巴黎和东京备忘录组织的成员，但由于两个区域性制度安排在船舶检查率计算方法、确定风险船舶的参数标准等方面存在一定差异，使俄罗斯和加拿大两个国家在具体实施港口国监督行为时无法完全符合巴黎和东京备忘录组织的要求，从而在客观上体现了区域性制度安排之间的冲突。^②

综上所述，无论是一国采取的单边海事管控，还是区域性制度安排的海事管控，其本身均存在一定的法律冲突。为有效规制难民和非安全移民经海路入境的高风险性，保障海上安全和秩序，亟须对这些法律冲突予以协调。

（四）非安全混合移民海上犯罪惩防机制尚待完善

海上难民和非安全移民与偷渡、走私、贩卖人口等有组织跨国犯罪行为相混杂，这种情况随着经海路入境而变得更为严峻。根据国际移民组织的数据，2014年偷渡者达到17万人次，死亡3000多人；2015年偷渡者人数达50万人次，死亡人数攀升至1万人。^③ 尽管国际社会出台了打击海上犯罪的相关公约，但主要是针对海盗、海上恐怖主义活动，较少涉及非安全移民，这使《制止危及海上航行安全非法行为公约》及其议定书等国际规范无法有效适用。虽然国际社会出台了《有关偷渡者的国际公约》《联合国打击跨国组织犯罪公约》及其《巴勒莫议定书》，^④ 但作为打击海上犯罪不可缺少的一环，海事执法不得不面对法律缺位的情况。特别是此问题涉及原籍国、过境国和目的国对人员甄别与登临检查和紧追的海事执法行为，涉及管辖与

^① 巴黎备忘录组织将“黑名单”国家划分为极高风险、高风险、中高风险和中等风险四类，但对前三类国家的评估分值标准并无不同，东京备忘录组织却无此分类，且评估分值标准相同；巴黎备忘录组织对过去36个月滞留次数赋值标准定为超过3次，而东京备忘录组织则定为超过2次；巴黎备忘录组织和东京备忘录组织对高风险船舶认定的分值标准分别为 ≥ 5 和 ≥ 4 。参见甘政：《东京备忘录新检查机制对比现行巴黎和东京备忘录检查机制》，《中国海事》2014年第1期，第21-23页。

^② 陈敬根、汪阳：《海洋法律争端中海事安全议题的导入》，《江西社会科学》2017年第6期，第179-186页。

^③ 袁源：《难民的地中海悲歌》，《国际金融报》2015年6月1日，第3版。

^④ 《巴勒莫议定书》由两项议定书构成，即《关于打击陆、海、空运移民的补充议定书》（简称《偷运移民议定书》）和《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》（简称《贩运人口议定书》）。其中，《偷运移民议定书》重点选择了具有典型意义的海上偷运移民的犯罪行为，进而作出了详细规定，并将这些措施中的通行做法推及到陆路和空路偷运移民的犯罪情形中。

审判的海事司法行为,涉及罪犯的关押、收监与遣送等刑罚执行行为,并与属人主义、属地主义、保护主义等重叠,易引发国与国的司法主权纠纷。因此,如何构建有效的惩防体制与机制,在海事层面成立惩防有组织偷渡和非安全移民合作执行委员会,建立常态化和应急反应协助机制,共同提高防范抵御海事安全风险的能力,显得尤为迫切。

三、完善难民和非安全移民海上管控前置的建议

结合海上难民和非安全移民规制的迫切性、相关国际法律规制存在的不足以及构建海上法治秩序的迫切诉求,本文提出如下几点完善建议。

(一) 适时制定专门规制海上难民和非安全移民的法律规范

目前,经海路入境成为难民和非安全移民选择的主要渠道,但相关国际海事规范囿于关切船舶、船载货物与人员的安全以及防治船源污染等领域,并没有创设专门针对海上难民和非安全移民的法律规范,使得以避免海难发生为主要目标的国际海事规范无法有效应对日趋严重的海上难民和非安全移民发展态势,进而无法有效管控相关海难事件的发生,也无法真正实现海上安全秩序目标,故适时制定专门规制海上难民和非安全移民的海事法律规范成为时代发展的迫切要求。

制定专门规制海上难民和非安全移民的海事法律规范,首先要解决的法律问题是立法模式的确定,即是采取专项性海事规范模式,还是采取修正案模式,或是采取制定指南或建议的模式。

2015年,国际海事组织公布了《海上救助:适用于难民与移民的原则与实践指南》,在援引国际海事法和国际难民法相关规定的基础上详细规定了船长、政府和救助协调中心对救助海上遇险者提供援助时的程序,体现了国际海事组织及航运界在开展国际人道主义救助中的贡献。但是,该指南本身只是一种程序性的操作手册,不具有法律拘束力,其在规制海上难民和非安全移民方面难以发挥预期作用。若要实现有效规制,较优的模式是专项性海事规范或修正案。

创制专项性海事规范，涉及召开缔约国大会或外交会议、案文草拟和讨论、缔约国签署或批准、符合生效条件等诸多限制，在短期内难以实现。例如，2017年1月1日生效的《极地航行规则》，从2009年国际社会提出立法建议至生效，历时近8年；若考虑《极地航行规则》的起源，可追溯至20世纪30年代芬兰和瑞典政府颁布的《芬兰—瑞典冰级规则》，则用时数十载；而且，由于《极地航行规则》涉及海上航行和海洋环境保护两个方面，基于国际海事组织内设机构的分工和规范创制权限，这两个方面相关规范的最終通过都历时很长，也付出很多努力。又如，于2016年11月24日正式生效的《2014年国际船舶压载水和沉积物控制与管理公约》，因其须满足签署批准国家超过30个且船舶吨位达到全世界的35%之后的12个月才可以生效，导致该条约从2004年通过至正式生效，历时12年。

海事公约领域独特的修正程序使修正案模式成为目前较为可行的选择。为促进公约技术性条款的及时更新，国际海事引入了“默示修正程序”。所谓“默示修正程序”是指在修正案通过之日后一年内或在修正案中规定的期限之内，如果提出书面反对的缔约国不足1/3或者其商船吨位少于世界商船总吨位的50%，则应视为该修正案已被接受，并自被视为已被接受之日起6个月后，该修正案对所有缔约国生效，并具有约束力。^①与“默示修正程序”相对应的是“明示修正程序”，即只有在2/3多数的缔约国政府接受之日起12个月后，才能对所有缔约国政府生效。在海事公约缔约国政府日趋增多的情况下，达到“明示修正程序”生效条件显然并非易事。例如，1960年《国际海上人命安全公约》生效之后又出台了多个修正案，但都因为未满足“明示修正程序”的要求而未能生效。1974年《国际海上人命安全公约》改为“默示修正程序”后的实践证明，该模式是修正技术性附则并使之生效最快速、最有效的方式，且迄今为止，该公约1974年的修正案均已生效，从而有力保障了海事安全。

另外，国际立法组织还通过将相关规制内容以新增章节的形式列在公约项下并借以“默示修正程序”的适用而达到快速使该新增章节生效的目的。

^① 参见《国际海上人命安全公约》第8条和《1973年国际防止船舶造成污染公约》第16条。

例如, 1994年5月, 缔约国大会通过了《国际海上人命安全公约》新增第XI章(加强海上安全的特别措施)。由于该章内容^①在本质上属于须遵循“明示修正程序”的范畴, 这使其生效时间变得不确定, 但以公约新增章的形式列入公约项下, 则可直接适用“默示修正程序”, 从而使相关内容在很短时间内获得通过并生效。

综上所述, 可借鉴相关国际海事公约“默示修正程序”, 以修正案模式对《制止危及海上航行安全非法行为公约》及其议定书等海事公约进行修改, 增设规制海上难民和非安全移民的内容, 并使其快速通过和生效。

(二) 完善海难救助制度和信息交流共享机制

海上救助“无效果无报酬”原则的确立, 宣告了在海事领域构建纯人命救助和人命救助责任努力的失败, 这在一定程度上是以“对价”来鼓励船舶所有人或经营人对海难实施救助, 从而导致对人命的漠视。^② 为了有效对海上难民和非安全移民施以救助, 需要完善海难救助制度。

第一, 需要确定人命的海难救助客体的属性。虽然生命无法通过金钱来衡量, 但海难救助制度并非仅着眼于一种对价计算, 而是通过补偿鼓励救助行为。基于此角度, 确立人命的海难救助客体地位具有理论正当性。由此才能理解为何在“兰波水上飞机基地”(Lambros Seaplane Base v. Batory) 和“通用直升机”(Sullivan v. General Helicopters) 等案例中, 法院在裁定给予水上航空器的救助方以补偿时并不考虑水上航空器是否属于救助客体的范围即船舶, 而将海上救助的适用范围确定为救助行为本身。^③ 正如美国上诉法院在“半岛号”案(Peninsula Case)^④中所指出的, 尽管救助人命是“神

^① 内容包括: 被认可组织的授权(第I/6条)、加强检验(第I/10或I/11条)、船舶识别符号(第I/15条)、港口国对操作要求的控制(第I/19条)。

^② Jason Parent, “No Duty to Save Lives, No Reward for Rescue: Is that Truly the Current State of International Salvage Law?” *Annual Survey of International and Comparative Law*, Vol. 12, No. 1, 2006, p. 130.

^③ Martin J. Norris, “Marine Salvage for Fallen Aircraft?” *New York University Law Review*, Vol. 30, 1955, p. 1208.

^④ 在该案中, Overseas Progress 船上的一名水手在航行过程中突发心脏病。另一艘名为 Canberra 的商船接到求救后迅速接载水手前往陆地接受治疗并获得救治。在航行过程中, Canberra 号上的医生为其实施了手术, 并偏航了 232 海里。在沟通救助的过程中, Overseas 号的船长表明其将向船东争取报销相关费用, 事后船东仅支付了 248 美元手术费用。Canberra 号的船东就此提起诉讼, 要求对方船东支付偏航等费用共计 12 108.95 美元。The

圣的义务”，但当救助者提供了有效救助时，实则保护了他人的利益，对于好心的救助者（good Samaritan），应获得与其支付的费用相等的补偿。^①

第二，需要确立人命救助报酬的优先受偿。救助人命是一项道德责任和神圣义务，当确立人命为一项独立的海上救助客体后，人命的至上性必然使人命救助报酬优先于其他救助报酬而受偿，即“人命救助具有相对于其他救助的优先权”^②。正如英国《1894年商船法》第544条第2款和《1995年商船法》附件十一第5条之规定：人命救助的报酬应当优先于其他救助报酬得到支付。^③换言之，在获救船舶船东支付救助报酬时，人命救助报酬的受偿应该优先于财产等其他类型救助报酬的受偿。

第三，需要确立在救助无效或效果不明显时的特别补偿制度。目前，特别补偿制度适用于海洋环境救助领域，源于1978年“阿莫科·卡迪兹”（Amoco Cadiz）号油船泄露事件^④后国际社会要求对环境救助支付报酬以增强救助效果，并具体体现在劳氏1980年版救助标准合同格式（Lloyd's Open Form 1980, LOF80）创设的“安全网条款”，即救助方至少可获得相当于救助花费的补偿，并可获得救助花费的15%的增额。《1989年国际救助公约》第14条进而规定，对环境有损害威胁的船货救助且无财产救助报酬时，救助者有权获得其花费的特别补偿。特别补偿制度的确立，使救助的实际效果并非支付报酬的必要因素，从而极大地提高了救助者的救助热情。^⑤正如布莱

Peninsular v. Oriental Stern Navigation Co., 553 F. 2d., Vol. 2, 2006, p. 830.

^① 袁曾：《空难水上救助的道德困境与海上人命救助制度的完善》，《法学杂志》2017年第6期。

^② Joseph Kay, *The Law Relating to Ship-masters Seamen: Their Appointment Duties Powers Rights 1894*, Cambridge: Arkose Press, 2015, p. 567.

^③ 英国《1894年商船法》第544条规定：（1）当救助人在英国领水内为英国船舶或外籍船舶上的人命提供了全部或者部分救助服务，或在英国领水外为英国船舶提供了人命救助，船舶、货物、用具的所有者应当为人命救助者支付合理的报酬，并在可能涉及的争议中确定；（2）人命救助的报酬应当优先于其他救助报酬得到支付；（3）当船舶、货物或用具全损后，或获救价值不足以偿付全部请求或实际支出的救助费用时，贸易大臣经过考虑后，可以决定从海商基金中支付合理的未付救助报酬。《1995年商船法》第92条规定：在英国的领水内，救助不管是英国籍船舶或是悬挂他国船旗的船舶涉及遇到危险的人命时，或在英国领水以外救助英国籍船舶上的遇险人时，获救船舶或财产的所有人应支付报酬给予人命救助的救助者。

^④ The Amoco Cadiz, Lloyd's Law Report, Vol. 2, 1984, p. 304.

^⑤ 袁曾：《海上救助人命优先权制度的构建》，《社会科学》2016年第4期，第105页。

顿法官在“唯一船员”案（Unique Mariner Case）^①中所指出的，包含“船东互保协会特别补偿条款”在内的劳氏救助合同能够强加给救助入尽最大努力救助遇险船舶和货物的责任。^②可以借鉴此制度，在人命救助无效果或效果不明显时，由船舶所有人向人命救助入支付酬金，并借助相关强制保险制度安排，使人命救助报酬的支付最终由保赔协会支付，以增加救助入获取报酬的可能性，提高救助入在海上救助入命的积极性。

第四，需要创建海上难民和非安全移民的信息交流共享机制。一般的海上救助针对的是商船或渔船船员，国际海事组织、国际气象组织等提供信息和技术支持，但海上难民与非安全移民的救助超出既定平台支持，处于空白状态。由于经海路入境的难民和非安全移民往往跨越不同海域，这导致不同海域的信息交流与共享存在实质性障碍，无法实现全球性有效管控。因此，需要国际社会创新救助路径与措施，创建统一的海上难民与非安全移民海事信息交流与共享机制，研究和创建全球性海事信息交流与共享机制。

（三）创新区域性制度安排

理想的海事管控状态是各缔约国一致遵循法律权利义务合理完备的海事公约，但这往往难以实现。由于区域性制度安排表现为在特定海域内实现了监督内容统一、监督要求一致、监督效果相同的同一性，能有效遏制某些船舶逃避在特定海域中本应遵循的海事监管的现象，所以目前来看，区域性的制度安排是协调相关海域各国海上安全风险管控的一种有效措施。例如，东京备忘录组织近些年来实施的检查成效显著，初次检查突破3万艘次，查出缺陷总数量突破10万件，船舶滞留比在5%左右，较好地保障了亚太海域安全。^③然而，如上文所述，目前存在的9个区域性制度安排本身也存在一定的冲突，且其在客观上无法满足海洋互通性、海运跨境性、海事风险共同

^① The Unique Mariner, Lloyd's Law Rep., Vol. 2, 1979, p. 37.

^② 《1989年国际救助公约》下的特别补偿无法适用于单纯的环境救助，且仅规定船舶所有人为特别补偿支付主体。为弥补此不足，1999年8月，“船东互保协会特别补偿条款”正式施行，将特别补偿转嫁由船东互保协会承担。救助双方按照劳氏救助合同（如LOF2011等）签订救助合同时，被救助入将按照约定的费率支付报酬，救助的实际效果并非报酬支付的必要因素。SCOPIC条款被广泛应用于传统“无效果无报酬”合同。

^③ 《2012年中国港口国监督数据分析年报》，中华人民共和国海事局网站，2016年8月20日，http://www.moc.gov.cn/zizhan/zhishuJG/haishiju/tongzhigonggao/index_18.html。

性所决定的全球管控海上风险的一致性要求。因此，优化现存的区域性制度安排成为国际社会有效治理海上难民和非安全移民的选项之一。

第一，协调各区域性制度安排，以达到一体化、统一化。东京备忘录组织、印度洋备忘录组织、中西非备忘录组织、利雅得备忘录组织等区域性制度安排各不相同，在选船标准、检查机制、检查频次、指标赋值、禁令内容、保障措施等方面存在差异。这为船舶经营人以绕行高标准区域性制度安排的方式规避海上安全监管提供了机会，不利于海上难民和非安全移民治理，故需要协同各区域性制度安排，使它们在体制与机制方面达到一定的统一性。

第二，积极借鉴区域性制度安排协同实践的有益经验。为加强区域性制度安排间的合作，增强全球海域风险管控的一体化、统一化，部分区域性制度安排可开展互动以保障相关规则在各海域的统一实施。^① 巴黎和东京备忘录组织之间的协同实践虽然尚未扩展到全部领域，但其协同实践所获得的经验无疑为创制所有区域性制度安排的协同体制与机制提供了有益借鉴。

第三，增强区域性制度安排的效力。区域性制度安排是参与国为追求特定目的而采取的自我协调机制，其在法律性质上不属于公约范畴，自然不具有强制约束力，是否遵从及遵从程度取决于各参与国的态度。^② 因此，有必要采取一定措施，从外部赋予区域性制度安排一定约束力，减少或避免其仅借助参与国的自我约束实现海上风险管控所带来的缺陷。目前，在增强区域性制度安排效力方面，欧盟迈出了实质性一步。巴黎备忘录组织在其最初实施过程中，同样面临因其不具有强制约束力而出现海事安全风险不减反增的问题。为此欧盟通过发布和实施具有法律约束力的制度，间接使巴黎备忘录组织具备了法律效力，并以此影响和推动其他少数非欧盟成员国将巴黎备忘录组织规范提升至法律的地位，进而使巴黎备忘录组织对所有参与国实现了法律上的拘束力和统一性。应当说，正是巴黎备忘录组织与欧盟采取效力增

^① 例如，自2012年9月1日起，巴黎备忘录组织和东京备忘录组织联合开展为期3个月的消防安全系统PSC集中检查；2015年9—11月，上述两个组织又携手就船员进入封闭空间的熟悉程度推出集中检查活动（CIC）。参见Bevan Marten, “Port State Jurisdiction in New Zealand: The Problem with Sellers,” *Victoria University of Wellington Law Review*, Vol. 44, No. 11, 2013, p. 562.

^② Jun Zhao, “Non-Traditional Maritime Security and International Cooperation,” *Hong Kong Law Journal*, Vol. 45, 2015, pp. 743-768.

强措施的做法,使巴黎备忘录组织在减少或避免海事安全风险以及在提高缔约国监控等方面发挥了显著作用。

当然,对于其他区域性的制度安排来说,因不存在类似欧盟这一超国家组织,故无法借鉴欧盟增强 Paris MoU 效力的做法。但是,欧盟的做法仍有启示意义,即区域性制度安排可借助外部机制,如参与国的适当让渡管辖权、协同管辖权行使、签订相关协议等,以增强区域性制度安排的效力。^①

结 束 语

难民和非安全移民问题因关涉人道援助、人权保护和国家的政治、经济、安全,已成为全球治理的重要内容之一。在陆路入境遇阻的情况下,经海路入境成为难民和非安全移民问题的新常态,为人口跨境流动的治理提出了严峻挑战。海上管控前置虽然是目前国际社会和沿海各国普遍采取的措施,但其仍面临一些问题,如海上管辖权的扩大、海上安全保障的实现、人命救助的开展等。法律是应对全球人口跨境流动问题的一种措施,但面对难民和非安全移民经海路入境带来的高风险性、顶层制度框架的供给缺口、国家间协调与合作的艰巨性等问题,单纯的法律手段显然是不够的,需要结合政治、外交等手段,形成协同机制,以消弭分歧、达成共识,构建海上人命安全和航行安全保障共同体。

[收稿日期: 2017-06-25]

[修回日期: 2017-07-28]

[责任编辑: 樊文光]

^① John R. Crook, "Contemporary Practice of the United States Relating to International Law," *American Journal of International Law*, Vol. 107, No. 2, 2013, pp. 431-477.